

20040143



Alueellisen suunnitteluyhteistyön toimivuus

Maakuntien liittojen kokemuksia LVM:n hallinnonalan toiminnasta

08 TIEH/ALU



18.2.2004

Alueellisen suunnitteluyhteistyön kehittämiseen liittyviä taustamuistioita

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 23.9.2003 työryhmän, jonka tehtävänä oli kuvata nykyiset hallinnonalan yhteistyökäytännöt maakuntien liittojen kanssa ja laatia kehittämis ehdotus yhteistyön järjestämisestä hallinnonalan ja maakuntien liittojen kesken uuden alueiden kehittämislain mukaisessa suunnittelujärjestelmässä sisältäen sekä lausuntomennettelyt että muun vuorovaikutuksen.

Työryhmän työn tavoitteena on selkeyttää hallinnonalan aluetason yhteistyökäytäntöjä. Työn tulosten pohjalta on tarkoitus antaa hallinnonalalle ohjeistusta alueellisen yhteistyön järjestämisestä. Työ valmistuu huhtikuussa 2004.

Samaan aikaan Tiehallinnossa on ollut käynnissä kehittämisprojekti, jonka tavoitteena on selkiyttää Tiehallinnon osallistumista aluekehitystyöhön liittyvään vuorovaikutukseen.

Edellä mainittujen kehittämisprojektien lähtökohdiksi on selvitetty maakuntien liittojen kokemuksia liikenne- ja viestintäministeriön sekä sen hallinnonalan virastojen toiminnasta alueellisessa suunnitteluyhteistyössä. Lisäksi Tiehallinnossa on tehty virkатыönä maakuntaohjelmien ja maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien analyysit. Muistiot on tehty pienryhmätyönä kehittämisprojektien tausta-aineistoksi. Lähettämme laaditut epäviralliset muistiot käyttöönne.

Lisätietoja muistioista saa Petri Keräselältä (puh. 0400 197 187, e-mail petri.keranen@tiehallinto.fi).



Petri Keränen

Suunnittelupäällikkö

18.2.2004

LIITTEET

Maakuntaohjelmien analyysi, analyysi maakuntaohjelmien sisällöstä

Maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmat 2004-05, tostsujen vertailua
LVM:n hallinnonalan näkökulmastaAlueellisen suunnitteluyhteistyön toimivuus, maakuntien liittojen koke-
muksia LVM:n hallinnonalan toiminnasta

JAKELU

Anneli Tantt, LVM
Mikko Ojajärvi, LVM
Riitta Viren, LVM
Marcus Merin, LVM
Keijo Kostinen, MKL
Sirkka-Heleena Nyman, MKL
Mervi Karhula
Matti Höyssä
Kaarina Korander, RHK
Tapio Peltohaka, RHK
Hanna Linna-Varis, IL
Olli Sauri, ESh
Petri Keränen
Ratahallintokeskus (8)
Ilmailulaitos (8)
Merenkululaitos (10)
Tiehallinnon keskushallinto/S-prosessi (6)
Tiepiirit (3)
Lääninhallitukset (5)
Maakuntien liitot
Sisäasiainministeriö (3)
Ympäristöministeriö (2)
Kuntaliitto (2)

Keränen Petri

Keskushallinnon kirjasto (2)

TIIVISTELMÄ

Uusi alueiden kehittämislaki ja alueellisen suunnittelu- ja rahoitusjärjestelmän roolin ja aseman vahvistuminen ovat tuoneet merkittäviä haasteita kansallisen liikennepoliitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Samaan aikaan ministeriöiden sekä niiden alaisten virastojen ja laitosten tulisi määritellä hallinnonalaansa kansallisia strategisia painotuksia ja ottaa huomioon niin toiminnan toteuttamiseen käytettävissä olevat resurssit kuin myös alueellisesti hyvinkin suuresti vaihtelevat tarpeet.

Liikenne- ja viestintäministeriön Alli-työryhmä tilasi Net Effect Oy:ltä selvityksen siitä, miten alueelliseen suunnittelu- ja kehittämistoimintaan osallistuvat toimijat kokevat LVM:n hallinnonalan toiminnan alueellisessa suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmässä. Tarkastelun kohteena ovat tässä työssä erityisesti maakuntaohjelman, –suunnitelman ja kaavan laadintaprosessit sekä niiden toteuttamissuunnitelmat (totsu). Empiirisenä aineistona on aihetta sivuavat asiakirjat sekä seitsemän maakunnan sidosryhmien haastattelut. Nämä maakunnat ovat: Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Keski-Suomi, Kymenlaakso, Uusimaa, Päijät-Häme ja Varsinais-Suomi. Työ käynnistyi joulukuun 2003 alussa ja on päättyi tammikuun 2004 lopussa.

Yleisesti ottaen yhteistyö maakuntaliittojen sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden välillä koettiin tapausmaakunnissa toimiviksi ja tarkoituksenmukaisiksi. Väylävirastojen kohdalla ei liene yllätys, että tiepiiri muodostui jokaisessa tapausmaakunnassa keskeiseksi yhteistyökumppaniksi, jonka kanssa yhteydenpito on säännöllisintä. Myös muiden väylävirastojen sekä lääninhallituksen liikenneosaston kanssa käytävää yhteistyötä pidettiin yleisesti toimivana vaikkakin useimmissa maakuntaliitoissa yhteydenpidon katsottiin olevan tapauskohtaista, tiettyihin projekteihin sekä rahoituksen tarpeeseen ja sen kanavointiin liittyvää. Ongelmatekijäksi Ratahallintokeskuksen, Merenkulkulaitoksen, Ilmailulaitoksen ja lääninhallituksen liikenneosaston kanssa koettiin kuitenkin alueellisen edustuksen vähäisyys ja kontaktipinnan ohuus. Toimiva yhteistyö näyttäisikin edellyttävän säännöllistä vuorovaikutusta ja yhteydenpitoa, joka vahvistaa toimijoiden välistä luottamusta ja sosiaalista pääomaa. Liikennehallinnon alan alueellisen edustuksen vaihtelevuuden lisäksi liitot korostivat omien resurssiensa niukkuutta (etenkin pienten maakuntaliittojen kohdalla, jonka katsottiin vaikeuttavan jatkuvaa yhteistyötä ja yhteydenpitoa usean eri liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan alueellisen toimijan kanssa. Liitot korostivat voimakkaasti, että olisi yksinkertaisinta, jos neuvottelukumppanina olisi yksi sellainen hallinnonalan alueellinen toimija, jolla olisi myös neuvottelumandatti ja omat erillismäärärahat sovittujen hankkeiden tai investointipäätösten toteuttamiseen.

Lisäksi liitot toivoivat liikenne- ja viestintäministeriöltä selkeämpää, myös alueelliset tarpeet huomioon ottavaa strategiaa, jossa samanaikaisesti tarkasteltaisiin niin liikennepoliittisia päämääriä kuin alueen elinkeinopoliittikan painotuksia (esim. matkailu). Nykyisen sektoroituneen hallinnon ei kylliksi katsota ottavan huomioon alueiden kokonaistarpeita. Käytännössä tämä edellyttäisi nykyistä vahvempaa yhteistyötä liikenne- ja viestintäministeriön ja muiden aluekehityksen kannalta keskeisten ministeriöiden (etenkin sisäasiainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö ja ympäristöministeriö) kanssa.

Lopuksi selvityksen tekijät tiivistivät havaintonsa seuraavaan viiteen kehittämissuositukseen:

- 1) Väylävirastojen ja lääninhallinnon liikenneosaston alueellisen edustuksen rakennetta tulisi tehostaa
- 2) Etelä-Suomen maakuntien liittouman kaltaista yhteistoimintaa tulisi edesauttaa ja tukea myös hallinnonalan toimesta
- 3) Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi koordinoida aluekehitysnäkemyksiään paremmin muiden ministeriöiden kanssa
- 4) Pitkän aikavälin liikennepoliittista suunnittelua tulisi tehostaa
- 5) Hallinnonalan työryhmätoimintaa tulisi lisätä ja kehittää entisestään.

Sisältö

1. JOHDANTO	7
2. LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALAN HAASTEET ALUEELLISESSA SUUNNITTELUSSA	9
3. ANALYYSI YHTEISTYÖN TOIMIVUUDESTA TAPAUSSMAAKUNNISSA	17
3.1 Yhteistyön lähtökohdat ja yleiset edellytykset	17
3.2 Yhteistyön toteutuminen suunnittelu- ja ohjelmatyössä	20
3.3 Esimerkkejä yhteistyön hyvistä käytännöistä	23
3.4 Yhteistyön jatkokehitys	24
4. KEHITTÄMISSUOSITUKSET	26
4.1 Väylävirastojen ja lääninhallinnon liikenneosaston alueellisen edustuksen rakennetta tulisi tehostaa	26
4.2 Etelä- Suomen maakuntien liittouman kaltaista yhteistoimintaa tulisi edesauttaa ja tukea myös hallinnonalan toimesta	26
4.3 Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi koordinoida aluekehitysnäkemyksiään muiden ministeriöiden kanssa paremmin	27
4.4 Pitkän aikavälin liikennepoliittista suunnittelua tulisi tehostaa	27
4.5 Hallinnonalan työryhmätoimintaa tulisi lisätä ja kehittää entisestään	28

1. JOHDANTO

Uusi alueiden kehittämislaki ja alueellisen suunnittelu- ja rahoitusjärjestelmän roolin ja aseman vahvistuminen ovat tuoneet merkittäviä haasteita kansallisen politiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Samaan aikaan ministeriöiden sekä niiden alaisten virastojen ja laitosten tulisi määritellä hallinnonalansa kansallisia strategisia painotuksia ja ottaa huomioon niin toiminnan toteuttamiseen käytettävissä olevat resurssit kuin myös alueellisesti hyvinkin suuresti vaihtelevat tarpeet.

Tämän on jossain määrin helpompaa sellaisilla hallinnonaloilla, joilla on oma alue- ja/tai paikallistason organisatorinen edustus (vrt. työhallinto), joka samanaikaisesti kykenee välittämään alueellisia prioriteetteja ja tarpeita kansallisille päätöksentekofoorumeille sekä huolehtimaan kansallisten linjausten tai lakien tehokkaasta alueellisesta toimeenpanosta.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala voidaan aluedimension hallinnan suhteen pitää eräänlaisena välimuodon organisaationa, hybridinä. Tiehallinnolla on piiriorganisaationsa kautta perinteisesti ollut vahva alueellinen edustus ja hyvä käytännön kosketus myös alueelliseen päätöksentekojärjestelmään. Samoin merenkulkupiirit ovat oman alueellisen organisaationsa kautta kyenneet nostamaan esiin merenkulun ja sisävesiliikenteen kannalta keskeisiä alueellisia tarpeita ja välittämään ne kansallisten liikennepoliittisten linjausten valmistelutyöhön. Ilmailulaitos on alueellisesti jaettu viiteen yhteistoiminta-alueeseen, joiden aluejohtajina toimivat keskeisten lentoasemien päälliköt. Aluejohtajat yhdessä kunkin lentoaseman päällikön kanssa toimivat ensisijaisena yhteistyötahona alueellisissa asioissa. Sen sijaan ratapuolelta puuttuu kokonaan alueellinen organisaatio – siitäkin huolimatta, että rautatieliikenteellä on keskeinen merkitys alueellisen saavutettavuuden ja sitä kautta kilpailukyvyn osatekijänä. Alueellinen suunnittelutyö on viime aikoina saanut myös uusia elementtejä seututasoisen suunnittelutyön myötä. Nämä erilaiset seutu- ja klusterimallit ovat kokemusten perusteella olleet menestykseltään vaihtelevia. Seututasoisessa yhteistyössä väylävirastot ovat olleet vielä suhteellisen näkymättömiä, mutta lääninhallituksen liikenneosasto on toiminut tällä saralla suuremmassa roolissa omien tehtäviensä ja tavoitteidensa myötä.

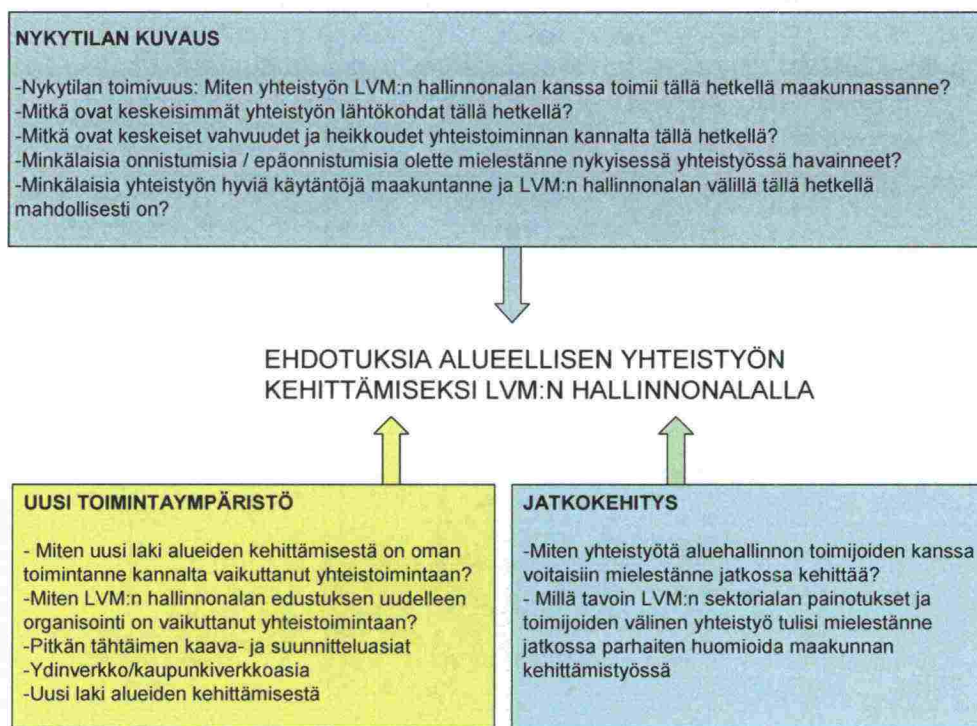
Tämä selvitys on toteutettu liikenne- ja viestintäministeriön ns. Allistyöryhmän toimeksiannosta. Työ käynnistyi joulukuun 2003 alussa ja on tarkoitus saattaa päätökseen helmikuun 2004 aikana. Selvityksen tarkoituksena on analysoida, miten alueelliseen suunnittelu- ja kehittämistoimintaan osallistuvat toimijat kokevat LVM:n hallinnonalan toiminnan alueellisessa suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmässä. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti maakuntaohjelman, -suunnitelman ja kaavan laadintaprosessit sekä niiden toteuttamissuunnitelmat (totsu). Empiirisenä aineistona on aihetta sivuavat asiakirjat sekä seitsemän maakunnan sidosryhmien haastattelut. Nämä maakunnat ovat:

Pohjois-Pohjanmaa
Pohjois-Savo
Keski-Suomi

Kymenlaakso
Uusimaa
Päijät-Häme ja
Varsinais-Suomi

Haastattelut toteutettiin 9.12.2003-9.1.2004 välisenä aikana ns. focus-group metodilla, jolloin laajempaan ryhmähaastatteluun oli koottu joukko alueellisesta suunnittelutyöstä vastaavia toimijoita. Tutkimuksen teki Net Effect Oy. Haastattelut saivat vapaasti esittää näkemyksiään konsultin etukäteen määrittämistä teemoista konsultin kirjatessa samalla huomioita dataprojektorin välityksellä ylös. Näkemysten kirjaamisessa käytettiin ns. MindMap-tekniikkaa. Kirjausten jälkeen keskustelun tulokset käytiin vielä yleisesti läpi. Haastattelun keskeiset teemat ja lähtökohdat on esitetty kuviossa 1.

Kuvio 1. Haastattelun keskeiset lähtökohdat ja teemat



2. LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN HALLINNONALAN HAASTEET ALUEELLISESSA SUUNNITTELUSSA

Maakunnan suunnittelussa ja muissa maakunnan kehittämistoimissa on lähtökohtaisesti korostettu yhtäältä vahvaa strategista otetta ja kokonaisvaltaista maakunnan kehittämistä ja toisaalta omaehtoista kehittämistä ja laajaa yhteistyötä alueen eri toimijoiden kesken.

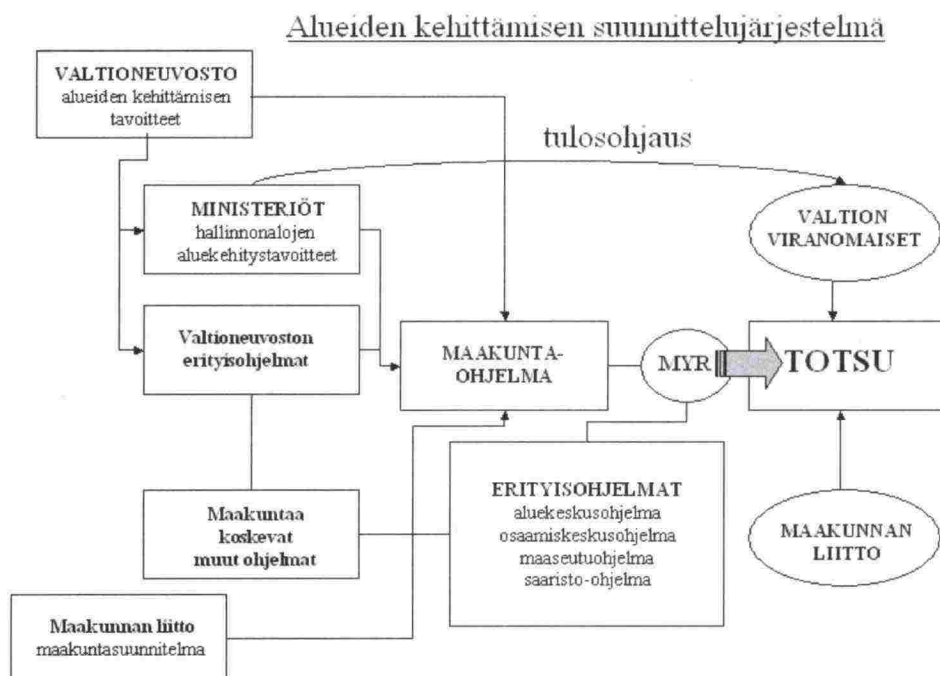
Lähtökohdaksi on uudessa aluesuunnittelumallissa on otettu alueen omien voimavarojen vahvistaminen ja mahdollisuuksien hyödyntäminen. Onkin selvästi nähtävissä, että uusi suunnittelujärjestelmä ja sen strateginen viitekehys ovat tuoneet maakuntien päätöksentekoon lisää jämäkkyyttä ja pitkäjänteisyyttä.

Aluekehittämistyön keskeisiä periaatteita on alueen omaehtoinen kehittäminen. Maakunnan liitoilla on keskeinen rooli kehittämistavoitteiden kokoamisessa ja määrittelyssä kuitenkin yhteistyössä alueen toimijoiden kanssa. Tärkeimmät konkreettiset suunnitteluprosessit ovat: maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma sekä maakuntakaava.

Maakuntasuunnitelma on kokonaisvaltainen, pitkän aikavälin suunnitelma (noin 20-30 vuotta). Se määrittelee tavoitellun kehityksen ja toimintapolitiikat.

Neljän vuoden välein laadittavassa maakuntaohjelmassa linjataan maakunnan kehittämistoimet tarkemmalla tasolla. Maakuntaohjelman aikahorisontti on 3-5 vuotta. Vuosittaisessa maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa sovitaan toimenpiteistä ja hankkeista. Maakuntakaavassa strategiset linjaukset viedään maankäytön ratkaisuiksi. Tällöin aikahorisonttina on 10-20 vuotta. Maakunnan suunnittelun kokonaisuudesta säädetään laissa alueiden kehittämisestä sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa.

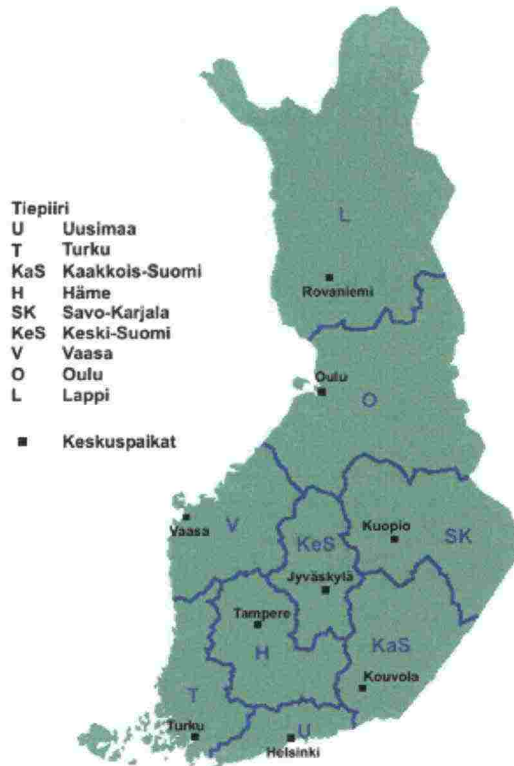
Kuvio 2. Uusi alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä



Kun jatkossa tarkastellaan liikenne- ja viestintäministeriön alueellisen yhteistyön toimivuutta ja kehittämistarpeita, on tarkastelun keskipisteessä paitsi LVM:n strategisten linjausten ja alueellisten kehittämispainotusten kohtaanto myös ennen kaikkea LVM:n hallinnonalan keskeisten väylävirastojen eli Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen, Merenkululaitoksen ja Ilmailulaitoksen alueellisen toiminnan arviointi. Liikenne- ja viestintäministeriön alueellinen edustus vaihtelee suuresti väylävirastoittain. Mainituista väylävirastoista ainoastaan Tiehallinnolla ja Merenkululaitoksella on omat alueorganisaationsa (tiepiirit ja merenkulkupiirit). Seuraavassa kuvataan lyhyesti kunkin väyläviraston toiminta ja alueellinen edustus.

Tiehallinto vastaa yleisistä teistä, kehittää niitä osana liikennejärjestelmää sekä tarjoaa liikenteen ohjaus- ja tietopalveluja. Sen organisaatio koostuu keskushallinnosta sekä yhdeksästä tiepiiristä, joissa työskentelee yhteensä yli 1000 henkilöä. Tiehallinnolla on tiepiiriensä kautta läheinen yhteys maakunnalliseen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin. Tässä osiossa tarkastellaan kuitenkin vain formaalia päätöksentekojärjestelmää ei sitä, kuinka Tiehallinto tosiasiaassa toimii yhteistyössä maakunnallisten kehittäjätahojen kanssa.

Kuvio 3. Tiehallinnon piiriorganisaatio



Ratahallintokeskus muodostettiin viranomaisorganisaatioksi vuonna 1995, kun Valtionrautatiet yhtiöitettiin. Ratahallintokeskuksen tehtäviin kuuluu perusradanpito ja sen kehittäminen, raideliikenteen liikenteenohjaus sekä radanpitoon liittyvät viranomaistehtävät, kuten turvallisuusmääräysten ja kalusto- ja ratanormien antaminen. Se on noin sata henkilöä työllistävä virasto.

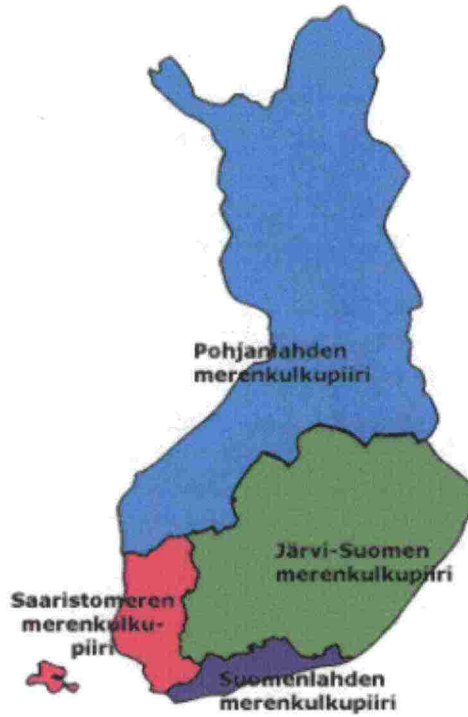
Ratahallintokeskuksella ei ole omaa alueellista organisaatiota, vaan toiminnan ja talouden suunnittelu, samoin kuin strategisten painopisteiden määrittely tapahtuvat keskusviraston tasolla.

Merenkululaitos on merenkulun turvallisuudesta, talvimerenkulun avustamisesta, väylänpidosta, meriliikenteen ohjauksesta ja luotsauksesta sekä merikartoituksesta ja yhteysaluspalveluista vastaava viranomainen. Merenkululaitoksen organisaatiota on uudistettu vuoden 2004 alusta siten, että viranomaistoiminnot ja liiketoiminnot erotetaan toisistaan ja jaetaan kolmeen osaan eli viranomaiseen ja kahteen liikelaitokseen – Merenkululaitokseen, Varustamoliikelaitokseen sekä Luotsausliikelaitokseen.

Jäljelle jäävä Merenkululaitos on jatkossa viranomainen, joka vastaa merenkulun turvallisuudesta, talvimerenkulun avustamisesta, väylänpidosta, meriliikenteen ohjauksesta ja luotsauksesta sekä merikartoituksesta ja yhteysaluspalveluista. Merenkululaitos vastaa siitä, että kauppamerenkulun ja muun vesiliikenteen perustoimintaedellytyksiä ylläpidetään ja kehitetään taloudellisesti, turvallisesti ja ympäristöä säästäen. Merenkululaitos hankkii merenkulun varmistamiseen tarvittavat tuotannolliset palvelut joko perustetavilta liikelaitoksilta tai muilta yrityksiltä. Kauppamerenkulkua palvelevan

toiminnan Merenkululaitos rahoittaa asiakkailta perittävillä väylämaksuilla, jotka ovat noin 82 % koko budjetista. Lisäksi sillä on viranomaistehtäviä ja muita yhteiskunnallisia tehtäviä, jotka rahoitetaan valtion budjetista. Merenkululaitoksen vuosibudjetti on noin 103 miljoonaa euroa. Merenkululaitoksella on edelleen myös omaa väylä- ja merikarttatuotantoa. Merenkululaitoksessa työskentelee uudistuksen jälkeen lähes 800 henkilöä eri puolilla Suomea.

Kuvio 4. Merenkulkupiirit



Ilmailulaitoksen tehtävänä on ylläpitää Suomen lentoasemaverkostoa ja lennonvarmistusjärjestelmää. Lisäksi se tuottaa ja kehittää turvallisia, kilpailukykyisiä ja kansainvälisesti korkealaatuisia lentoasema- ja lennonvarmistuspalveluja sekä niitä tukevia liiketoimintoja ja vastaa sekä maamme lentoturvallisuustyöstä että lentoliikennepolitiikasta yhdessä liikenne- ja viestintäministeriön ja ulkoasiainhallinnon kanssa.

Ilmailulaitos on valtion liikelaitos, jonka vastuulla olevien 25 lentoaseman ja valtakunnallisen lennonvarmistusjärjestelmän palvelut tuotetaan liiketaloudellisin perustein. Ilmailulaitos rahoittaa toimintansa käyttäjiltä perittäviltä palvelumaksuilta ilman valtion budjettirahoitusta. Maakuntien suunnittelujärjestelmissä lentoliikenteen hankkeita on käsitelty toistaiseksi varsin vähän.

Alueellisesti Ilmailulaitos on jaettu viiteen yhteistoiminta-alueeseen (pääkaupunkiseutu, Pohjois-Suomi, Itä-Suomi, Keskinen Suomi ja Länsi-Suomi), joiden aluejohtajina toimivat Helsingin, Rovaniemen, Kuopion, Jyväskylän ja Turun lentoasemien päälliköt. Aluejohtajat yhdessä kunkin lentoaseman päällikön kanssa toimivat ensisijaisena yhteistyötahona alueellisissa asioissa. Investoinneista päättäminen on keskitetty Ilmailulaitoksen pääkonttoriin.

Lääninhallitus toimii kuuden toiminta-alueensa monialaisena valtion asiantuntijavirastona. Lääninhallitus seitsemän eri ministeriön yhteinen alueviranomainen, jonka tehtävänä on edistää valtion keskushallinnon valtakunnallisten ja alueellisten tavoitteiden toteutumista.

Lääninhallituksen liikenneosasto huolehtii joukkoliikenteen toimivuudesta ja palveluista. Tavoitteena on vähentää julkisin varoin rahoitettujen erilliskuljetusten tarvetta ja yhdistää kuljetuksia. Tätä työtä tehdään yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön, kuntien ja liikennejärjestelmien kanssa. Näin tur-

vataan koulu-, työ- ja asiointiyhteydet. Lääninhallitus on mukana kehittämässä ja rahoittamassa myös seutulippuja, kaupunkien paikallisliikennettä, palvelulinjoja ja joukkoliikennetiedotusta. Liikenneturvallisuustyöllä ehkäistään liikenneonnettomuuksia. Liikenneturvallisuuden parantamisessa hyödynnetään lääninhallituksen ja muiden viranomaisten asiantuntemusta.

Hahmotettaessa alueiden tarpeet huomioon ottavaa (ja uuden aluekehittämislain hengen mukaista) liikennepolitiikkaa huomio kiinnittyy kahteen osatekijään: 1) alueellisen edustuksen ja organisoinnin tarpeeseen ja 2) alueellisten painotusten esiin nostamiseen valtakunnallisissa ja toimialakohtaisissa strategioissa. Aluekehittämisen kannalta ideaalitapauksessa onnistunut liikennepolitiikka kyetään muotoilemaan siten, että siinä korostuvat samanaikaisesti toimialan kehittämisen kannalta keskeiset sisällölliset painotukset ja alueelliset tarpeet, jolloin sektoripolitiikan linjauksia voidaan soveltaa varioiden alueellisten tarpeiden mukaan.

Seuraavassa on hahmotettu neljä aluelähtöisen liikennepolitiikan vaihtoehtoista politiikkamallia alueellisen organisoitumisen ja strategisten painotusten perusteella.

Kuvio 5. Aluelähtöisen liikennepolitiikan mallit



Kuvion 5 vasemman ylänurkan kohdalla yksittäisellä liikennemuodolla on olemassa vahva alueellinen edustus ja sitä kautta luontainen mahdollisuus osallistua alueelliseen suunnittelu- ja päätöksentekoon, mutta alueellisia painotuksia ei riittävästi ole kyetty ottamaan huomioon liikennepoliittisissa strategioissa ja linjauksissa. Tällöin on vaarana se, että hallinnonalan alueelliset organisaatiot "alkavat elää omaa elämäänsä" ilman toimialaa ohjaavan keskusviraston tai ministeriön tukea. Alueellisessa yhteistyössä tämä näkyy tilanteessa, jossa LVM:n hallinnonalan edustajat osallistuvat aktiivisesti aluekehittämistyöhön – kuitenkin ilman keskushallinnon selvää mandaattia. Tällöin on vaarana ajautua tilanteisiin, jossa alueellisilta liikennepoliittisilta linjauksilta puuttuu kansallinen budjettirahoitus. Hieman tämän suuntaisia tilanteita on havaittu vuosien 2000-2006 Itä-Suomen tavoite 1 –ohjelman infrahankeissa sekä eräissä Karjalan ja Kaakkois-Suomen Interreg IIIA – hankkeissa.

Tilanne on kuitenkin vielä huonompi vasemman alanurkan keskitetyn byrokratian mallissa, josta puuttuvat sekä organisatorinen alueellinen edustus että strategisten painotusten aluelähtöisyys. Oikea alanurkka puolestaan kuvaa tilannetta, jossa strategiatasolla on olemassa "alueellinen näkemys", mutta hallinnonalan tai liikennemuodon aito alueellinen edustus ja vaikutusmahdollisuus puuttuvat. Patologisessa muodossa kyse on ulkokohtaisesta alueellisen todellisuuden hahmottamisesta "kyllä keskushallinto tietää", mutta positiivisessa mielessä kyse voi olla myös alueiden ja keskushallinnon toimivasta neuvottelumenettelystä, joka ei toimiakseen *de facto* edes edellytä alueellista organisoitumista. Oikean ylänurkan mallia voidaan monessa mielessä pitää aluelähtöisen liikennepolitiikan ideaalimallina, jossa keskushallinnon tasolla on selkeä aluepolitiikkaa (ja muita sektoripolitiikkoja) tu-

keva liikennepoliittinen strategia, joka yhteensovitetaan käytännön neuvotteluprosesseissa (maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelma, tostu ja maakuntakaava) yhteen alueen muiden toimijoiden prioriteettien kanssa. Tämän muistion seuraavissa osioissa tätä ideaalimalli käytetään välillisesti tulkinnan heuristisena viitekehyksenä.

3. ANALYYSI YHTEISTYÖN TOIMIVUUDESTA TAPAUSSMAAKUNNISSA

3.1 Yhteistyön lähtökohdat ja yleiset edellytykset

Yleisesti ottaen yhteistyö maakuntaliittojen sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioiden välillä koettiin tapausmaakunnissa toimiviksi ja tarkoituksenmukaisiksi. Väylävirastojen kohdalla ei liene yllätys, että tiepiiri muodostui jokaisessa tapausmaakunnassa keskeiseksi yhteistyökumppaniksi, jonka kanssa yhteydenpito on säännöllisintä. Tiepiirin läheistä suhdetta tukee erityisesti se, että valituissa tapausmaakunnissa maakuntaliiton toimipiste sijaitsi kahta liittoa lukuun ottamatta samassa kaupungissa kuin tiepiirikin. Läheisen maantieteellisen etäisyyden katsottiin madaltavan yhteydenpidon kynnystä.

Myös muiden väylävirastojen sekä lääninhallituksen liikenneosaston kanssa käytävää yhteistyötä pidettiin yleisesti toimivana vaikkakin useimmissa maakuntaliitoissa yhteydenpidon katsottiin olevan tapauskohtaista, tiettyihin projekteihin sekä rahoituksen tarpeeseen ja sen kanavointiin liittyvää. Ongelmatekijäksi Ratahallintokeskuksen, Merenkululaitoksen, Ilmailulaitoksen ja lääninhallituksen liikenneosaston kanssa koettiin kuitenkin alueellisen edustuksen puute ja kontaktipinnan puuttuminen.

Tiepiirien kanssa käytävän yhteistyön yleisten edellytysten katsottiin jokaisessa tapausmaakunnassa olevan hyvät. Yhteistyön hyviä edellytyksiä ja sen toimivuutta korostettiin jokaisessa tapausmaakunnassa eikä suuria ongelmakohtia yhteistyön toimivuudelle ilmaantunut keskusteluissa. Pieniä erimielisyyksiä yksittäisistä hankkeista tai niiden toteuttamisesta liittojen edustajien mukaan ilmenee satunnaisesti, mutta niiden katsottiin kuuluvan yhteistoiminnan kuvaan. Suuria erimielisyyksiä ei nostettu yhdessäkään tapausmaakunnassa esiin, vaan yleinen näkemys oli, että tiepiirit ovat maakunnallisessa suunnittelussa ja yhteistyössä samoilla linjoilla maakuntaliittojen kanssa. Maakuntien kehittämiseen liittyvät asiat koetaan yhteisiksi, mikä antaa vahvan pohjan yhteistoiminnalle.

Yhteistoimintaa tukevat liittojen edustajien mielestä erityisesti hyvät henkilösuhteet, jotka monesti ovat syntyneet jo useiden vuosien hedelmällisen ja tiiviin yhteistyön tuloksena. Useassa tapausmaakunnassa liittojen edustajat nostivat esiin myös sen, että molemmilla puolilla toimii saman koulutustaus-tan omaavia ihmisiä, jotka monesti tuntevat toisensa hyvin jo opiskeluajoilta. Erään liiton edustajaa lainaten: "Yhteistoiminta on tiepiirin kanssa sujuvaa, sillä onhan sitä helppoa puhua toisen diplomi-insinöörin kanssa asioista, kun molemmat ajattelevat samalla tavalla. Vaikeuksia voisi olla, jos vastapuolella olisi esimerkiksi valtiotieteiden maisteri". Hyvistä henkilösuhteista johtuen jokaisessa maakuntaliitossa korostettiin sitä, että yhteistyön henki tiepiirien kanssa on aitoa eikä suuria erimielisyyksiä eri hankkeiden toteuttamisessa, maakunnallisessa suunnittelutyössä ja hankkeiden priorisoinnissa ole ollut. Myös organisaatioiden välillä tapahtuneet henkilövaihdokset ovat lisänneet maakuntien mielestä yhteistyön tuloksellisuutta ja toimivuutta. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitossa näiden henkilövaihdosten katsottiin lisänneen molempien osapuolten tietoisuutta siitä, miten asiat kummallakin

puolella hoituvat ja tätä kautta lisänneen yhteistyön toimivuutta ja tuloksellisuutta.

Tuloksellisesta ja toimivasta yhteistoiminnasta huolimatta myös joitakin epäkohtia Tiehallinnon ja maakuntaliittojen kanssa todettiin löytyvän. Ongelmaksi nousi kahdessa tapausmaakunnassa esiin huoli tiepiiriin ja Tiehallinnon keskushallinnon välisestä näkemyserojen vaihtuvuudesta. Keski-Suomen sekä Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitossa katsottiin, että toimivasta yhteistyöstä huolimatta Tiehallinnon keskushallinnon ja tiepiirin näkemyserot ovat joskus vaikeuttaneet toimintaa. Mielipiteet Tiehallinnon sisällä ovat vaihdelleet liian usein. Liittojen edustajien mukaan tiepiiri asettuu usein yhteistoiminnan tuloksena liiton kanssa samalle kannalle ja esitykset ovat yhteisiä, sillä molemmilla osapuolilla on samanlaiset näkemykset ja yhteiset listat tärkeimmistä hankkeista. Näitä yhteisiä esityksiä muutetaan liittojen edustajien mukaan keskushallinnossa turhan usein, mikä koetaan usein turhauttavaksi. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliiton edustajien mukaan keskushallinnon edustajien ei kaava-asioissa tulisi ottaa yksityiskohtaisesti kantaa yksittäisten teiden kohdalla. Varsinais-Suomen liiton edustajien mukaan Tiehallinnon suunnittelujärjestelmä on liian raskas, mikä on osaltaan hankaloittanut yhteistyön toimivuutta.

Ratahallintokeskuksen kanssa yhteistoiminnan määrä ja laatu vaihtelivat tapausmaakunnittain. Varsinais-Suomen, Uudenmaan sekä Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitoissa yhteistyön koettiin olevan säännönmukaista ja toimivaa. Uudenmaan liiton toimitilojen sijainnin katsottiin liiton edustajien mukaan luovan luonnolliset puitteet hyvälle yhteistoiminnalle. Varsinais-Suomen maakuntaliitossa on vakiintuneena käytäntönä puolivuositainen neuvottelukäytäntö Ratahallintokeskuksen kanssa, mikä koettiin riittäväksi. Toisaalta käytännön asioissa Varsinais-Suomen liiton edustaja pahoitteli sitä, että selkää alueellista edustusta ja organisaatiota ei ole, vaikka sille olisi kysyntää ja tarvetta, sillä käytännön asioiden hoitoa Helsinkiin saakka pidettiin vaikeana. Konkreettisia parannusehdotuksia ei tähän epäkohtaan Varsinais-Suomen edustajien keskuudessa löydetty, mutta selvänä pidettiin sitä, että nykyinen läheisen kontaktin puute vaikeuttaa yhteistoimintaa käytännön toiminnan tasolla. Pohjois-Pohjanmaalla maakuntaliiton ja Ratahallintokeskuksen välinen yhteistyö oli liiton edustajien mukaan ongelmallista Ratahallintokeskuksen organisaatiomuutosten yhteydessä, mutta nykyisin yhteistoiminta koettiin vakiintuneeksi ja toimivaksi.

Muiden tapausmaakuntaliittojen kohdalla yhteistyön katsottiin Ratahallintokeskuksen kanssa olevan vähäistä tai ongelmallista. Esimerkiksi Kymenlaakson maakuntaliitossa negatiivisena seikkana pidettiin piirihallinnon purkamisesta aiheutunutta tyhjiötä, joka on vaikeuttanut yhteistoimintaa Ratahallintokeskuksen kanssa. Pitkät etäisyydet Ratahallintokeskukseen ovat vaikeuttaneet liiton edustajien mukaan yhteistoimintaa ja rata-asioissa pääasiallinen yhteistyökumppani haastateltujen henkilöiden mukaan on enemminkin liikenne- ja viestintäministeriö kuin Ratahallintokeskus. Kymenlaakson liiton edustajan mukaan Ratahallintokeskus ei ole myöskään toiminut riittävän pitkäjänteisesti, mikä on osaltaan vaikeuttanut yhteistoimintaa. Samaisen haastatellun henkilön mukaan Ratahallintokeskus on itse tunnistanut tämän epäkohdan ja onkin parantamassa omaa pitkän aikavälin suunnitteluaan. Muissa tapausmaakunnissa Ratahallintokeskuksen kanssa käytävää yhteistoimintaa ei juurikaan käsitelty. Päijät-Hämeessä viimeaikaisen yhteistyön keskeisiä teemoja ovat olleet oikorata sekä yleiset maakunnan edunvalvontaan liittyvät asiat, joissa yhteistyössä on toimittu Ratahallintokeskuk-

seen päin yhdessä muiden Etelä-Suomen maakuntaliittojen kanssa. Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa Ratahallintokeskuksen alueellisen edustuksen puutetta pidettiin yleisesti yhteistoimintaa heikentävänä tekijänä. Keski-Suomen liiton edustajat totesivat yhteistyön ohentuneen Ratahallintokeskukseen päin viime aikoina, sillä aikaisemmin yhteydenpito tapahtui VR:n kautta, mutta henkilövaihdosten myötä tämä kanava on myös tyrehtynyt.

Merenkululaitoksen kanssa käytävä yhteistoiminta koettiin lähes jokaisessa tapausmaakunnassa varsin vähäiseksi, mutta toimivaksi. Yhteistyön katsottiin olevan pääosiltaan satunnaista ja projektikohtaista eikä mainittavia yksittäisiä ongelmakohtia esiintynyt. Merenkululaitoksen kanssa käytävä yhteistoiminta nousi luonnollisesti voimakkaimmin esiin niissä tapausmaakunnissa, joissa merenkulkuun liittyvät asiat ovat maantieteellisesti konkreettisia. Uudenmaan liitossa yhteistyötä Merenkululaitoksen kanssa pidettiin tärkeänä ajankohtaisista suurista hankkeista johtuen ja maakuntasuunnitelmien sekä toteuttamissuunnitelmien tekemisessä Merenkululaitos onkin ollut edustettuna. Tapausmaakunnista Varsinais-Suomen liitossa Merenkululaitoksen rooli nousi keskusteluissa suurimpaan rooliin. Tiehallinnon ohella Merenkululaitos katsottiin liitossa väylävirastoista keskeisimmäksi yhteistyökumppaniksi, jonka kanssa on perinteisesti ollut hyvät ja toimivat yhteistyösuhteet. Molemmilla keskeisillä väylävirastoilla onkin maakunnan yhteistyöryhmässä oma edustuksensa. Varsinkin merenkulkuun liittyvissä asioissa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan uudelleen organisointi sekä Tiehallinnon rooli myös muiden väylävirastojen edustajan koettiin vaikeaksi toteuttaa. Yhtenä syynä tähän saattaa olla Varsinais-Suomen liiton edustajien näkemys paikallisen tiepiirin ja merenkulkupiirin välisistä kylmistä suhteista, joka on liiton edustajien mukaan johtanut jopa siihen, että piirit ovat pallotelleet toteutettavia hankkeita keskenään, jolloin asiat eivät ole tulleet hoidetuksi. Näin on liiton edustajien mukaan tapahtunut esimerkiksi tiettyjen lauttarantojen kunnostamisen kohdalla.

Myös Ilmailulaitoksen kohdalla käytävän yhteistyön katsottiin maakunnissa olevan suhteellisen vähäistä, mutta toimivaa. Päijät-Hämeessä ja Kymenlaakson maakuntaliitoissa yhteistyön todettiin olevan tapauskohtaista, mutta toimivaa. Päijät-Hämeessä yhteistyö on liittynyt viime aikoina lähinnä Malmin kentän uuden sijainnin kohdalla tehtyyn selvitystyöhön ja Kymenlaaksossa Utin kentän kehittämiseen. Pohjois-Savossa Ilmailulaitoksen alueellisen edustuksen katsottiin toimivan hyvin niukoista resursseista huolimatta ja Ilmailulaitos onkin liiton edustajien mukaan ollut hyvin edustettuna muun muassa maakuntakaavan laatimisessa aktiivisen henkilön ansiosta. Keski-Suomen osalta ilmailupuolella alueella katsottiin olevan jo ennestään vahvaa osaamista, mikä on vahvistanut ja helpottanut Ilmailulaitoksen kanssa käytävää yhteistoimintaa. Kritiikkiä kuitenkin kohdistettiin Ilmailulaitoksen liiketoimintamuotoon, joka on liiton edustajien mukaan vaikeuttanut yhteistyötä ja toimintaa.

Lääninhallitusten liikenneosastojen kanssa käytävä yhteistyö koettiin poikkeuksetta jokaisessa tapausmaakunnassa vähäiseksi. Yhteistyö onkin keskittynyt suureksi osaksi joukkoliikennettä ja liikenneturvallisuutta koskeviin asioihin ja tapausmaakuntien alueilla liikenneosastot tekevät pääasiassa yhteistyötä suoraan alueen kuntien kanssa. Isoja yhteistyökuvioita ei liittojen ja lääninhallitusten liikenneosastojen kanssa nähty olevan näköpiirissä. Eniten yhteistyötä haastatteluiden pohjalta tehdään tapausmaakunnissa Uudenmaan liitossa, jossa pääasiallisena yhteistyöfoorumina toimii Länsi-Uusimaan seututyöryhmä, jossa sekä lääninhallitus, että maakunnan liitto

ovat edustettuina. Varsinais-Suomen liiton edustajat pahoittelivat kuitenkin sitä, että lääninhallituksen liikenneosastoon ei johtotasolla ole juurikaan min-käänlaisia yhteyksiä ja tätä pidettiin suurena puutteena. Varsinkin joukko-liikenneasioissa toivottiin liiton edustajien mukaan laajempaa yhteistyötä ja aktiivisempaa otetta liikenneosaston suunnalta. Käytännön toiminnan tasolla yhteistyön katsottiin kuitenkin liiton edustajien mukaan olevan hyvää ja suju-vaa, mutta johtotason suunnitteluyhteistyö puuttuu. Kehittämissuosituksena liiton edustajat toivoivatkin, että yhteydenpito saataisiin myös johtotasolla vakiintuneeksi, jolloin joukkoliikenneasiat saataisiin lähemmäksi muuta suunnittelutoimintaa. Muissa tapausmaakunnissa yhteistyölle tai sen lähtö-kohdille ei nähty kasvattamisen tai muutoksen tarpeita, vaan nykytilaa pidet-tiin riittävänä.

3.2 Yhteistyön toteutuminen suunnittelu- ja ohjelmatyössä

Hyvin toimivista yhteistyön yleisistä edellytyksistä johtuen yhteistoiminta väy-lävirastojen kanssa maakunnallisessa suunnittelu- ja ohjelmatyössä koettiin yleisesti hedelmälliseksi. Yleisten edellytysten kulmakivenä toimivat hyvät ja luottamukselliset pitkäaikaiset henkilösuhteet, yhteistoiminnan jatkuvuus, luottamus sekä laaja yhteinen näkemys siitä, että yhteistyöllä edesautetaan yhteisten asioiden toteuttamista luovat tapausmaakuntien edustajien mu-kaan hyvän pohjan yhteistoiminnalle.

Uuden alueiden kehittämiseen tähtäävän lain katsottiin lähes poikkeuksetta tuoneen maakunnallisella suunnittelutyölle ja yhteistoiminnalle enemmän edellytyksiä ja lisänneen mahdollisuuksia. Lain myötä suunnittelutoiminta on tapausmaakuntaliittojen edustajien mukaan tuonut suunnittelutyölle enem-män voimaa ja laaja-alaisuutta kuin aikaisemmin. Perimmäisenä ajatuksena pääkaupunkiseudun ulkopuolisten liittojen edustajat näkivät tavoitteen vält-tää muuttoliike- ja autioitumisilmiöt, mihin uusi laki on tuonut enemmän voi-mavaroja ja mahdollisuuksia. Erään Pohjois-Pohjanmaan liiton edustajan sanoja mukaillen: "Pääkaupunkiseudun ulkopuolisia alueita ei saa päästää muuttumaan reservaateiksi". Uusi laki onkin haastateltujen liittojen edustaji-en mukaan tuonut maakunnille koordinaatiovelvoitteen myötä toiminnalle lisää puhtia ja täten edistänyt yhtenäisempää otetta ja yleistä hyväksyttä-vyyttä suunnittelutyölle. Rahoituksen puute koetaan kuitenkin edelleen ylei-sesti ongelmaksi ja vaikka valtaa maakunnille on nyt annettu suunnittelutyö-hön, tulisi sitä esimerkiksi Uudenmaaliiton edustajien mukaan antaa myös rahoituksen kanavointiin. Myös Pohjois-Pohjanmaan liiton edustajat olivat samoilla linjoilla päätöksentekovallan lisäämisen suhteen. Liiton edustajien mukaan maakunnan tärkeimpien hankkeiden kohdalla liitolla tulisi olla enemmän valtaa. Pääpainon tulisi olla isojen hankkeiden priorisoinnissa ja epäselvyyttä on liiton edustajien mukaan monesti siitä, että kuka viimeisen sanan päätöksenteossa sanoo. Liiton edustajien mukaan nyt tuntuu monesti siltä, että lopullinen valta on kuitenkin liikenneasioissa eri sektoriviranomai-silla.

Positiivisina ilmiöinä uuden lain myötä nähtiin Kymenlaakson maakuntaliiton edustajien mukaan myös suunnittelutyön osalta muodostuvat yhteiset viestit päätöksentekoon sekä se, että hankepriorisoinnit on pystytty tekemään yh-dessä ja niissä on myös pysytty. Kymenlaakson liiton edustajan mukaan lii-kenne- ja viestintäministeriön mahdollinen pelko siitä, että lain myötä maa-

kuntaliitot voisivat tehdä "älyttömiä päätöksiä", on turhaa." Maakunnallisella suunnittelulla on pitkät perinteet ja selkeät näkemykset, joten mitään uusia teitä tai radanpätkiä ei tulla päämäärättömästi vetämään hatusta", haastateltu totesi.

Uuden lain tuomiin muutoksiin suhtauduttiin myös kriittisen varauksellisesti. Päijät-Hämeen liiton edustajien mukaan maakuntasuunnitteluun vaikuttaminen on ensiarvoisen tärkeää, mutta vaikuttamismahdollisuudet eivät ole nykyisellään riittävät. Käytännössä liiton edustajien mukaan suunnittelun tulisi lähteä maakuntakaavasta ja liikenne- ja viestintäviraston hallinnon alan väylävirastojen suunnitelmien tulisi tukea tätä. Suunnitteluyhteistyötä tulisi liiton edustajien mukaan lisätä entisestään sekä allokoida lisää vaikutusvaltaa myös liitoille. Liiton edustajien mukaan maankäytön suunnittelusta syntyvät tarpeet luovat pohjan infra-asioille, jota väylävirastojen tulisi myös tukea. Päijät-Hämeen liiton edustajien mukaan uusi laki onkin kaventanut jonkin verran keskustelumahdollisuuksia ja jatkossa toivotaan, että lain henki toteutuisikin paremmin. Liiton edustajien mukaan ongelmana nähdään se, että uudesta laista huolimatta eri ministeriöt eivät noudata lain henkeä, vaan toteuttavat edelleen liikaa putkihallintomaista otetta. Liiton edustajien mukaan ministeriöiden virkamiehet tietävät lain, mutta sen toteuttaminen ei heidän osaltaan näy oma-aloitteisessa toiminnassa. Maakunnallista suunnittelutyötä vaikeuttaa Päijät-Hämeen edustajien mukaan myös se, että esimerkiksi tiepiirin ja keskushallinnon sekä liikenne- ja viestintäministeriön välisissä tulosneuvotteluissa ei maakunnan näkemys välity tulosneuvotteluiden perustaksi.

Ainoastaan Varsinais-Suomessa uuden lain ei katsottu juurikaan muuttaneen liiton toimintaa tai yhteistyömuotoja suhteessa väyläviranomaisiin. Varsinais-Suomen liitolla on jo usean vuoden ollut vuosittainen käytäntö, jossa maakuntaliitto on neuvotteluiden ja lausuntojen avulla osallistunut eri alueviranomaisten tulosneuvottelupapereiden laadintaan. Uusi laki ei siis liiton edustajien mukaan ole tuonut tähän käytäntöön juurikaan muutoksia, vaan eri aluevirastojen (ml. väylävirastot) kanssa käydyt "tulosneuvottelut" ovat olleet pitkälti samanlaista työtä kuin maakunnallisten suunnitelmien toteuttamissuunnitelmien teko. Muuttuneet ajankohdat ovat kuitenkin muuttaneet käytäntöä, sillä aikaisemmin alueviranomaisten kanssa käydyt "tulosneuvottelut" pidettiin lokakuussa ja uuden lain myötä toteuttamissuunnitelmien neuvottelut käydään elo-syyskuussa kiireisimpään aikaan. Liiton edustajat pahoittelivatkin osaltaan tätä, sillä nyt lähes puolet syyskuusta käytetään TOTSU-neuvotteluihin. Edustajien mukaan tämä aikataulumuutos antaa kuitenkin maakuntaliitolle enemmän vaikutusmahdollisuuksia eri aluevirastojen ja niiden keskushallinnon välisten tulosneuvotteluihin vaikuttamiseen.

Yleisesti ottaen tapausmaakuntaliittojen näkemykset uudesta laista ja sen myötä saaduista kokemuksista ovat kuitenkin pääsääntöisesti myönteisiä. Liitot tiedostavat, että tämä kulunut vuosi oli kuitenkin vasta kokeilua ja eräänlainen opettelukierros maakuntasuunnitelman ja sen toteuttamissuunnitelman puitteissa. Toteuttamissuunnitelmaa pidettiin yleisesti hyvänä käytäntönä, sillä se mahdollistaa yhteistyössä tapahtuvan hankkeiden priorisoinnin, joka parantunee vuosi vuoden jälkeen. Toteuttamissuunnitelman tekemistä arvioitiin liitoissa myös itsekriittisesti Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitossa. Liiton edustajien mukaan liiton tulisi ottaa toteuttamissuunnitelman tekemisessä jämerämpää otetta, sillä kaikkia hankkeita ei voida toteuttaa, vaan hankkeiden suunnittelun ja priorisoinnin kohdalla tulisi ottaa pidempi aikajänne. Suunnitteluvaiheen jälkeisessä päätöksenteossa priorisointi ei ole liiton edustajien mukaan onnistunut parhaalla mahdollisella ta-

valla, vaan poliitikot lisäävät usein sinne omia ehdotuksiaan päätöksentekovaiheessa. Priorisointia tulisikin Pohjois-Pohjanmaan liiton edustajien mukaan lisätä entisestään ja selkeyttää tätä valmisteluvaiheen ja päätöksenteon välistä ongelmaa. Liiton edustajat totesivat tämän ongelman olevan pitkälti liiton oma sisäisen kehitysasia, mutta pelisääntöjä yhteistyön kehittämisen kannalta tulisi kuitenkin pohtia ja määritellä myös yhdessä väylävirastojen edustajien kanssa.

Maakunnallisen suunnittelutyön kohdalla nousi esiin myös maakuntaliittojen huoli liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lyhytnäköisyydestä ja maakuntien erilaisten lähtökohtien ja strategioiden huomioimatta jättämisestä. Esimerkiksi Varsinais-Suomen edustajat kritisoivat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan siitä, että suunnittelutyö on monesti liian lyhyen tähtäimen perustuvaa, realistista eikä pidä sisällään pitkän tähtäimen visioita. Samoilla linjoilla oltiin myös Pohjois-Savossa, jossa maakuntakaavan toteuttamisen kohdalla katsottiin, että liikenne- ja viestintäministeriöllä on liian passiivinen ote kehittämistoiminnassa. Liiton edustajien mukaan liikenne- ja viestintäministeriöltä puuttuu pitkän aikavälin strateginen näkemys ja ministeriön tulisi kehittää ja esittää näkemyksiä vaihtoehtoisista skenaarioista. Nyt toiminta on pelkästään status quon säilyttämistä. Myös Päijät-Hämeessä koettiin, että monesti väylävirastot eivät ole tarpeeksi maakuntien kehitykseen suuntautuneita ja ainoastaan Tiehallinto koettiin väylävirastoista ainoaksi, joka on suunnitellut hankkeita pitkällä tähtäimellä. Päijät-Hämeen liiton edustajat kritisoivat myös liikenne- ja viestintäministeriötä siitä, että ministeriöllä on tietoliikenne- ja laajakaistayhteyksien suunnittelussa passiivinen ote, joka vaikeuttaa suunnittelutyötä. Maakunnan kokonaistilannetta tietoliikenteen kehityksen osalta on vaikea saada selville ja liiton edustajien mukaan kehitys on nyt liialti markkinoiden armoilla. Samassa yhteydessä jaettiin myös risuja ministeriölle ja sen hallinnonalalle logistiikka-alan valtakunnallisen ohjauksen puutteesta. Liiton edustajien mukaan tärkeää olisi miettiä, että miten logistiikkaverkko muotoutuu ja miten tämä vaikuttaa maankuntien suunnittelutyöhön, kaavoitukseen ja infra-asioihin. Taustamateriaalia tästä aiheesta on liiton edustajien mukaan liian vähän. Uudenmaan liitossa negatiivisena seikkana nykytilassa koettiin se, että pitkän tähtäimen suunnitelmat jäävät monesti aiesopimusten varaan eivätkä ne sovellu sinänsä suoraan vuosittaiseen suunnitteluun perustuvaan toimintaan. Liiton edustajat ymmärtävät kuitenkin hyvin liikenne- ja viestintäministeriön ja sen alaisten väylävirastojen aseman, jossa ne eivät voi sitoutua eduskunnan puolesta pidempiaikaisiin päätöksiin. Kymenlaakson ja Pohjois-Savon liitossa pohdittiin edustajien toimesta sitä, että tieasioissa monesti tuijotetaan pitkälti liikennemääriä eikä niitä pureta auki siten, että selvitetäisiin minkälaista liikennettä nämä määrät pitävät sisällään. Näin ollen maakuntien elinkeinoelämän tarpeet ja erityispiirteet eivät liikenneasioissa tule tarpeeksi hyvin huomioitua. Esimerkkinä Kymenlaakson haastateltavat henkilöt mainitsivat valtatie 15:sta, jonka parannusta ei olla hyväksytty, vaikka tie on raskaan liikenteen ja alueen elinkeinoelämän kannalta keskeinen valtaväylä. Samassa yhteydessä pohdittiin myös väylävirastojen kansainvälisen näkökulman puutetta, joka korostuu erityisesti Kymenlaakson alueella. Liiton edustajien mukaan väylävirastojen ei tulisi pidättäytyä liiaksi kansallisen kehittämisen näkökulmassa, vaan tiedostaa myös esimerkiksi Pietarin talousalueen vaikutus ja sinne johtavat väylät.

3.3 Esimerkkejä yhteistyön hyvistä käytännöistä

Keskeisenä esimerkkinä maakuntaliittojen ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan hyvistä käytännöistä nousi Etelä-Suomen maakuntien liittouman toiminta. Valitusta seitsemästä tapausmaakunnasta neljä (Uusimaa, Päijät-Häme, Kymenlaakso ja Varsinais-Suomi) kuului liittouman piiriin ja kaikissa haastatteluissa liittouma nousi esiin yhtenä esimerkkinä toimivasta ja hyväksi havaitusta yhteistyömuodosta. Liittouman toiminta on säännöllistä ja sille on palkattu omaa henkilökuntaa, mikä antaa liittojen edustajien mukaan toiminnalle jatkuvuutta ja mahdollisuuksia. Tämänkaltaista yhteistoimintaa pidettiin liittojen mielestä uutena askeleena yhteistyössä, joka mahdollistaa asioiden käsittelyn laajemmalla joukolla sekä perspektiivillä. Liittouman toiminnan nähtiin tuoneen toimintaan säännöllisyyttä ja selkeyttä. Väylävirastot ovat olleet liittouman toiminnassa vahvasti mukana, sillä niitä on kutsuttu tapauskohtaisesti asiantuntijarooleihin eri työryhmiin. Tätä uudenlaista yhteistyömuotoa suhteessa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan pidettiin yleisesti tervetulleena. Liittouman infra-ryhmässä asioita pystytään liittojen edustajien mukaan käsittelemään hyvin yhdessä sekä suhteuttaa omia näkemyksiä muiden liittojen näkemyksiin. Samalla ryhmä on luonut infra-asioista vastaaville eri liittojen henkilöille tapaamisfoorumin. Esimerkkeinä liittouman yhteisestä mielipiteestä ja toiminnasta mainittiin mm. E-18 tie sekä Kerava-Lahti -oikorata. Päijät-Hämeen liitossa liittouman toimintaa pohdittiin kuitenkin myös kriittisesti. Mahdolliseksi yhteistoiminnan koetinkiveksi mainittiin aluerakenneyhteistyö, jonka arveltiin luovan vaikeimmat yhdessä päätettävät asiat. Toisaalta liiton edustajat näkivät aluerakenneyhteistyön myös positiivisena elementtinä, sillä asiasta yksimielisyyteen pääseminen antaisi liitoille yhteisen näkemyksen aluekehityksestä liikenne- ja viestintäministeriön suuntaan.

Etelä-Suomen maakuntien liittoumaan suhtauduttiin alueen ulkopuolella kuitenkin jonkin verran varauksella. Pohjois-Pohjanmaan liiton edustajat kokivat liittouman jonkinlaiseksi vaaratekijäksi, sillä liiton edustajien mukaan yhteinen liittouma Etelä-Suomessa takaa sen, että rahoitus virtaa ainoastaan Etelä-Suomeen. Samankaltaiselle toiminnalle Pohjois-Suomen alueella ei koettu olevan juurikaan edellytyksiä eikä haluja liiton edustajien mukaan, sillä yhteistyö on tällä hetkellä lähinnä satunnaista ja projektikohtaista eikä tarvettakaan suuremmalle yhteistyölle juurikaan löytynyt.

Etelä-Suomen maakuntien liittouman lisäksi mainittiin myös muita hyviä yhteistoiminnan nykymuotoja, joita olisi liittojen edustajien mukaan mahdollista siirtää käytäntöön myös muualla. Varsinais-Suomen liiton edustajat nostivat omana esimerkkinään esiin jo aikaisemmin mainitut eri alueviranomaiden kanssa käytävät "tulosneuvottelut", joissa maakuntaliitto käy joka syksy neuvotteluita ja lausuntokierroksia virastojen tulosneuvottelupapereihin liittyen. Tämä jo useamaan vuoden ollut toimintakäytäntö on muodostunut liiton edustajien mukaan hyväksi yhteistyömuodoksi ja mahdollistanut maakuntaliitolle paremmat vaikutusmahdollisuudet maakunnalliseen suunnittelutyöhön. Liiton edustajien mukaan tätä toimintakäytäntöä onkin pyritty markkinoimaan myös muille liitoille, mutta toistaiseksi käytäntö on ollut voimassa ainoastaan Varsinais-Suomessa.

Kymenlaakson liiton edustajat nostivat omana hyvänä nyky-yhteistoimintamuotonaan esiin maakunnan liikennestrategiseen suunnitteluun keskittyneen työryhmän, joka asiantuntijaryhmänä valmistelee liikenne-

asioita maakuntasuunnittelua, maakuntaohjelma tekoa sekä toteuttamissuunnitelmaa silmällä pitäen.

3.4 Yhteistyön jatkokehitys

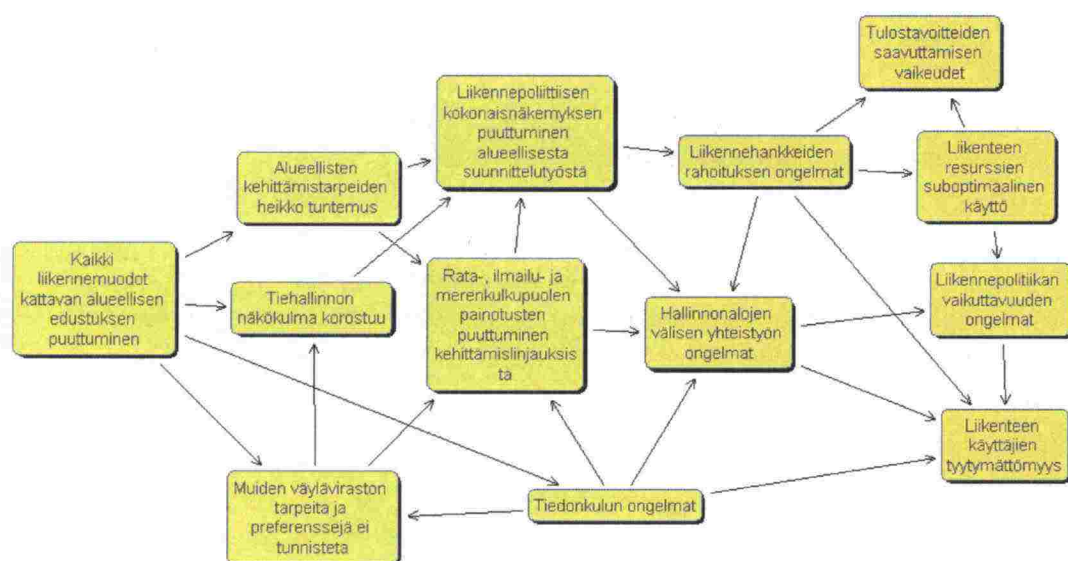
Maakuntaliittojen sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan välisen yhteistoiminnan jatkokehitystä pohdittaessa haastatteluissa keskeiseksi teemaksi nousi hallinnonalan alueelliseen edustukseen liittyvät asiat. Tiehallinnon kasvavaa roolia alueellisessa edustuksessa pidettiin tervetulleena uudistuksena, johon kuitenkin suhtauduttiin jossain määrin varauksella. Tiehallinnon uskotaan pystyvän useamman liiton mukaan hoitamaan sille asetetut vastuut muiden väylävirastojen edustamisessa, sillä Tiehallinnolla katsotaan olevan siihen resursseja sekä myös muiden liikennemuotojen asiantuntemusta. Tiehallinnolta odotetaan tulevaisuudessa kuitenkin lähinnä koordinoivaa roolia, josta muita väylävirastoja koskevia asioissa tarvittavaa tietoa ja asiantuntemusta voisi ensi sijassa hakea. Päijät-Hämeen liiton edustajien mukaan yksi kehittämisidea voisi olla, että Tiehallinnon edustuksessa perustettaisiin maakuntiin fyysisesti paikalla oleva asiantuntijavirka, joka toimisi väylävirastojen suhteen ensimmäisenä kontaktina. Samalla tämä asiantuntijahenkilö voisi myös edustaa lääninhallinnon liikenneosastoa.

Toisaalta esimerkiksi Keski-Suomen liiton edustajat pohtivat, että Tiehallinnon edustuksen myötä konkreettinen osaaminen eriytyisi liiaksi eikä Tiehallinnolla riittäisi resursseja tai asiantuntemusta asioiden hoitamiseen. Myös Varsinais-Suomen liitossa osaamisvajetta pidettiin todellisena uhkana ja liiton edustajien mukaan on vaikea kuvitella, että tiepiiri tulisi edustamaan jatkossa kaikkia väylävirastoja.

Tiehallinnon hoitaman laajemman edustuksen myötä keskusteluissa nousi esiin myös liikenne- ja viestintäministeriön raportti Tie Auki Taivasta Myöten. Tämän kiistellyn raportin ajatuksia pidettiin maakuntaliitoissa tervetulleena, sillä raportin mukainen organisaatorakenne mahdollistaisi liittojen mielestä kokonaisuuksien paremman hallinnan liikenneasioissa. Yksi ainut liikennepiiri olisi esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan liiton edustajien mukaan ideaalitapaus. Myös Pohjois-Savon maakuntaliitoissa oltiin pohdinnoissa samoilla linjoilla. Liiton edustajien mukaan yhteistyömuotojen kehittämistä ei voida ratkaista organisoimalla jokainen liikennemuoto omaksi organisaatioksi maakuntatasolla. Kehittämisajatuksina pohdittiin alueellisen koordinaation ratkaisemista henkilövastuiden uudelleenjärjestelyillä nimeämällä esimerkiksi tiepiireihin "puhdasoppiset" eri liikennemuotojen edustajat. Toisaalta pohdittiin Pohjois-Pohjanmaan tavoin tiepiirin laajentamista kokonaisasioita hoitavaksi väylä- tai liikennepiiriksi.

Yhtenä yhteistyön jatkokehitysehdotuksena nousi Varsinais-Suomessa esiin myös liikennealan työryhmätoiminnan lisääminen nykytilasta. Monissa haastatteluissa työryhmätoiminta koettiin yhtenä hyvänä perustana hyvälle yhteistyösuhteille, sillä se mahdollistaa yhteisen toiminnan ja suunnittelun koko valtakunnan tasolla. Samalla se avaa mahdollisuuksia tavata toisten liittojen sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan edustajia. Varsinais-Suomen edustajien mukaan työryhmätoiminta parantaisi liikennealan suunnittelu- ja yhteistyötä entisestään, jolloin päästäisiin eroon "salassa tehdyistä" työryhmäpapereista.

Kuvio 6. Alueellisen edustuksen puuttumisen uhkaskenaario



Kuvioon 6 on lopuksi tiivistetty alueellisen edustuksen puuttumisesta mahdollisesti aiheutuvat ongelmat. Nämä ongelmat nousivat varsin selvästi esille maakunnissa käydyissä asiantuntijakeskusteluissa. Ensimmäinen epätasaisen alueellisen edustuksen ongelma oli muiden väylävirastojen kuin Tiehallinnon tarpeiden ja näkökulmien heikko välittyminen maakunnalliseen suunnittelu- ja kehittämistyöhön ja tätä kautta Tiehallinnon suhteellisen aseman korostuminen (tämä ei kuitenkaan viittaa Tiehallinnon rooliin sinänsä). Samalla muiden liikennemuotojen puuttuminen alueellisista suunnitteluprosesseista vaikeuttaa alueellisten kehittämistarpeiden välittymistä liikennepoliittiseen suunnitteluun ja strategiaan linjauksiin. Tällä puolestaan saattaa olla vaikutusta liikennehankkeiden resursointiin sekä poikkihallinnolliseen, hallinnonalojen väliset rahat ylittävään yhteiskuntapolitiittisten linjausten määrittelyyn. Tästä seuraa jo lyhyellä aikavälillä liikenteen resurssien suboptimaalista käyttöä ja vaikeuksia saavuttaa hallinnonalan tulostavoitteita. Pitkällä aikavälillä tämä saattaa johtaa tyytymättömyyteen liikenteen käyttäjien keskuudessa ja liikennepoliitiikan vaikuttavuuden vähentymiseen.

Tällaista uhkaskenaariota tarkasteltaessa on kuitenkin syytä pitää mielessä, että mainittuihin ongelma-alueisiin vaikuttaa samanaikaisesti monia muitakin ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä. Esimerkiksi eri maakuntaliittojen henkilöstöresurssit antavat toisille liitoille paremmat edellytykset läheisempiin neuvotteluihin alueellisessa suunnittelutyössä eri väylävirastojen kanssa. Isot maakuntaliitot pystyvät keskittämään resurssejaan enemmän yhteistoimintaan kuin pienemmät, vähemmällä henkilöstöresursseilla toimivat liitot. Olisikin kohtuutonta väittää, että vain alueellisen edustuksen puuttuminen aikaansaa kaiken tämän. Joka tapauksessa onnistunut liikennepoliittikka edellyttää samanaikaisesti paitsi liikennepoliittisten tarpeiden tunnistamista ja niiden poh-

jalta kestävien tavoitteiden määrittelyä myös alueellisen toimintakontekstin ymmärrystä ja kykyä hahmottaa alueittain vaihtelevia liikennepoliittisia tarpeita.

4. KEHITTÄMISSUOSITUKSET

4.1 Väylävirastojen ja lääninhallinnon liikenneosaston alueellisen edustuksen rakennetta tulisi tehostaa

Tämän raportin pohjaksi tehdyssä seitsemän maakuntaliiton haastattelussa nousi selkeästi esiin tarve muokata liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan alueellista edustusta. Nykyisellään ongelmana on ratahallinnon ja (osin myös Ilmailulaitoksen) alueellisen edustuksen puuttuminen sekä vaikeus yhteen sovittaa tiepiirien ja merenkulkupiirien alueellista edustusta.

Maakuntaliittojen pääasiallisena lähtökohtana on nähtävissä halu siirtyä ns. yhden luukun periaatteeseen, jossa yksi virasto/toimipiste koordinoisi ja edustaisi koko hallinnonalan toimintaa liikenteeseen liittyvissä asioissa. Virastojen yhdistämiseen tähtäävän ratkaisun ehdottaminen tämän raportin puitteissa olisi liian kunnianhimoista, mutta vaihtoehtoisina tapoina olisi nimetä tiepiirien yhteyteen kunkin väyläviraston vastuuhenkilöt tai yksi asiantuntija, joka toimisi väylävirastojen suhteen ensimmäisenä kontaktina ja koordinoijana. Samalla tämä henkilö voisi mahdollisuuksien mukaan edustaa myös lääninhallinnon liikenneosastoa. Käytännössä tämänkaltainen muutos vaatisi toimiakseen kuitenkin sitä, että väylävirastoja edustavalle henkilölle tulisi antaa mandaatti keskustella ja päättää myös rahoitukseen liittyvistä asioista.

Myöhemmässä vaiheessa maakunnat mielellään näkisivät kuitenkin kaikki liikennemuodot kattavan yhtenäisen "väyläpiirin" tai liikennepiirin", joka voisi edustaa keskitetysti kaikkia liikennemuotoja alueellisessa suunnittelu- ja kehittämistyössä¹.

4.2 Etelä- Suomen maakuntien liittouman kaltaista yhteistoimintaa tulisi edesauttaa ja tukea myös hallinnonalan toimesta

Seitsemästä tämän raportin pohjana olleesta tapausmaakunnasta neljä kuului mukaan Etelä-Suomen maakuntien liittoumaan. Kaikissa neljässä maakunnassa tämä yhteistyömuoto liittojen välillä ja sitä kautta suhteessa myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan nostettiin hyväksi käytännöksi ja toimintatavaksi, joka mahdollistaa asioiden laaja-alaisemman käsittelyn. Liittouman katsottiin tuoneen yhteistoimintaan säännöllisyyttä ja selkeyttä, jossa infra-alan asioita voidaan käsitellä muiden liittojen kanssa ja suhteuttaa asioita muiden toimintaan. Samalla liittouma antaa mahdollisuuden jakaa liittojen edustusta suhteessa eri väylävirastoihin. Liikenne- ja viestintäminis-

¹ Tällä ajattelulla on läheisiä yhtymäkohtia liikenne- ja viestintäministeriön keskushallinnon organisointia pohtineen Samuli Haapasalon ja Tiina Korteen "Tie auki taivasta myöten" raportin linjauksiin.

terion hallinnonalalle tämänkaltainen yhteistoiminta antaisi mahdollisuuden toimia yhteistyössä laajempien maantieteellisten alueiden kehittämishankkeissa, jolloin tarve yksittäisten maakuntien kanssa käytävään yhteistyöhön vähenee. Vaarana kuitenkin on huoli siitä, että vastaavanlaisia liittoumia ei luonnollisesti muodostu muualle Suomeen tai niille ei Etelä-Suomen liittouman ulkopuolisissa liitoissa nähdä tarvetta. Vaarana tällöin on vaikutusvallan ja mahdollisuuksien epätasainen alueellinen jakautuminen.

4.3 Liikenne- ja viestintäministeriön tulisi koordinoida aluekehitysnäkemyksiään muiden ministeriöiden kanssa paremmin

Eri ministeriöiden välisessä yhteistoiminnassa ja koordinaatiossa nähtiin tapausmaakunnissa selkeitä puutteita. Liikenne- ja viestintäministeriön ydinverkkoraportti, ympäristöministeriön aluerakenne sekä sisäasiainministeriön aluekeskusohjelma ovat esimerkkejä eri ministeriöiden aluekehitykseen tähtäävistä kannanotoista, joiden kohdalla maakunnissa toivottiin selkeämpää yhteiskoordinointia. Samoin useassa keskustelussa nousi esiin huoli siitä, että liikennepoliittikkaa tarkastellaan liiaksi irrallaan yleisestä elinkeinopolitiikasta. Erityisesti tämä näkyi matkailuelinkeinon kehittämislinjausten ja liikennepoliittisten linjausten irrallisuutena alueilla, jossa matkailulla on keskeinen elinkeinopoliittinen ja alueen kilpailukykyä ylläpitävä merkitys.

Yhtenä ehdotuksen Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitossa todettiin, että aluekeskukset tulisi noteerata aluekehityksen runkona ja liikenneverkon tulisi tukea tätä kehitystä. Alueiden elinvoimaisuuden säilymisen ehtona nähtiin kaksi keskeistä kriteeriä: 1) korkea koulutustaso ja/tai 2) liikenteellinen saavutettavuus.

4.4 Pitkän aikavälin liikennepoliittista suunnittelua tulisi tehostaa

Tapausmaakuntien yhtenä keskeisenä ehdotuksena oli, että pitkän aikavälin suunnittelua tulisi lisätä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimesta. Nykyistä suunnittelutyötä pidettiin liian lyhytnäköisenä ja realistisena, josta puuttuvat pitkän tähtäimen visiot. Suunnitelmien ja toteutettavien hankkeiden katsottiin toteutuvan monesti liian pienellä mittakaavalla ja lyhytjänteisyydellä. Esimerkiksi teiden parannushankkeissa tulisi ottaa pidemmän aikavälin näkökulma paremmin esiin eikä toteuttaa parannushankkeita pala palalta, vaan mielellään odottaa pidemmänkin aikaa kokonaisrahoituksen haalimiseksi ja toteuttaa hanke kunnolla. Tämänkaltainen muutos vaatii yhteistyön lisäämistä ja selkeän perusteluviestinnän parantamista. Lyhytnäköisyyden lisäksi hallinnonalalta toivottiin selkeämpää näkemystä myös kansainvälisiin yhteyksiin. Hallinnonala kritisoitiin liiallisesta kansallisen kehittämisen näkökulmasta, joka jättää valtakunnallisesti elintärkeät kansainväliset yhteydet huomioimatta. Jälkimmäisessä kritiikissä huomio kiinnittyi pitkälti Venäjän erityisaseman liian vähäiseen huomioimiseen.

Yleisesti ottaen alueet näkivät, että pitkäjänteisempi liikennepoliittinen visiointi helpottaisi myös maakunnallista kehittämistyötä (esim. maakuntasuunnitelmien painopisteiden määrittelyä). Tosiasiassa pitkän aikavälin liikennesuunnittelu voisi jopa parantaa liikennepoliittisten linjausten toteutumista niiden sisältyessä maakunnallisiin suunnitelmiin.

4.5 Hallinnonalan työryhmätoimintaa tulisi lisätä ja kehittää entisestään

Valtakunnan tason työryhmätoiminta koettiin useassa tapausmaakunnassa maakuntajohtajatasolla erinomaiseksi mahdollisuudeksi osallistua ja vaikuttaa maakuntien liittojen ja liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan väliseen yhteistyöhön ja sen kehittymiseen. Valtakunnallisesti merkittävän liikenneverkot ja terminaalit –tapaisille pitkän linjan strategisille näkemyksille koettiin olevan tarvetta ja tilausta myös maakuntien osalta, mutta työryhmäpapereiden ja mietintöjen osalta toivottiin enemmän osallistumismahdollisuuksia sekä avointa yhteistoimintaa.

